

# Entre el desarrollo y la solidaridad. La expansión del capital brasileño y sus consecuencias para la política exterior sudamericana de Brasil (2003-2011)

## Between development and solidarity. The expansion of Brazilian capitals and its implications for the South America foreign policy of Brazil (2003-2011)

Esteban Actis\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 10 a 15]

### Introducción

La llegada al gobierno de la coalición de liderada por el Partido dos Trabalhadores en 2003 (Lula-Dilma) marcó continuidades y rupturas en lo que respecta a la vinculación externa de Brasil. Con respecto a la primera, la política exterior siguió concibiéndose como un instrumento clave para el desarrollo económico del país. Entre las rupturas se observó y se observa una impronta muy fuerte del partido de gobierno (PT) en la denominada *política de solidariedade* con los países de la región.

Estos dos lineamientos, si bien parecieron complementarse entre sí, muchas veces entraron en tensión como consecuencia de la internacionalización de capitales -*vía investimentos brasileiros diretos (IBD)* – producto de la expansión de empresas multinacionales brasileñas.

En este sentido, el objetivo del trabajo es analizar, a partir de casos concretos, cómo la internacionalización de capitales generó malestar y dilemas a la política exterior sudamericana de Brasil debido a la dificultad de compatibilizar dos lineamientos principales del accionar externo de Brasil.

### Los Investimentos Brasileiros Diretos (2003-2011)

Desde fines de los ochenta con el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la clase política y empresarial de Brasil entendió que para apuntalar el desarrollo se debía *internacionalizar la economía nacional* (Cervo, 2010). Si hasta principios de la primera década del presente siglo la misma se concretó a partir del comercio exterior, desde principios del 2000 se comenzó a visualizar la consolidación de un nuevo tipo de internacionalización, vinculada a la emisión de inversión extranjera directa (IED) de empresas multinacionales brasileñas.

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario – UNR-Argentina. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (e.actis@conicet.gov.ar).

Según datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil (2011) los Inversión Brasileiros Directos (IBD) acumulada en el período 2003-2010 superaron los 160 mil millones de dólares. Empresas como JBS, Gerdau, Constructora Odebrecht, Petrobras, Vale, Metafrío, Magnesita, OAS, Camargo Correa, AmBev, Banco do Brasil, Votorantim, WEG, Marcopolo, Embraer, entre otras, vienen realizando inversiones<sup>1</sup> a lo largo y ancho del planeta. América del Sur, como contexto contiguo, ha sido uno de los principales destinos de las inversiones brasileñas (CNI, 2007; Itamaraty, 2011).

Toda estrategia de desarrollo particular tiene actores socioeconómicos determinados que son, en última instancia, la expresión acabada de la misma, en tanto actores favorecidos. De acuerdo a los paradigmas de Cervo (2008) en el *liberal-conservador* fueron los exportadores de materia prima (principalmente el café), en el *desarrollista* ciertos sectores de la burguesía como la metalmecánica y conexos (siderurgia), en el *normal* el capital financiero internacional.

La mejor externalización del *paradigma de Estado Logístico* (2003 y continua) ha sido la internacionalización productiva de la economía brasileña, a través de la expansión de empresas nacionales más allá de la frontera vía flujos de IED. Las multinacionales brasileñas se han convertido en uno de los actores más relevantes e influyentes de la economía de Brasil y un aspecto clave para la estrategia de inserción internacional de Brasil.

A su vez, la expansión de capitales brasileños también debe enmarcarse en la transformación del *sistema global de IED*. En la segunda mitad del siglo XX los flujos de IED eran casi exclusivamente *Norte-Norte y Norte-Sur*. En cambio, desde el año 2000 se evidencian nuevos flujos de tipo *Sur-Sur y Sur-Norte* (Actis, 2011). Potencias medias o emergentes -los denominados BRICS- han alcanzado un estadio en su desarrollo que ha alterado los viejos patrones de inversiones donde los países del sur eran meros receptores de IED

## La política exterior brasileña durante los gobiernos de Lula y el actual de Dilma: Desarrollo y Solidaridad. El rol de la internacionalización de capitales.

Desde que Brasil se concibió “geográficamente satisfecho” producto de la diplomacia del Barón de Rio Branco, el desarrollo económico ha orientado el accionar externo del gigante sudamericano. Como deja entrever la literatura especializada (Lafer, 2002; Cervo 2008, Lima y Hirst, 2006), desarrollo económico y política exterior son dos aspectos indisolubles uno del otro.

El gobierno de Lula no fue ajeno a esta tradición. El propio Amorim (2010) sostuvo la importancia de la política exterior como un “instrumento en la promoción del desarrollo”. Esta percepción sobre la estrecha vinculación entre desarrollo y política exterior forma parte de los fundamentos del grupo hegemónico al interior de Itamaraty llamados *autonomistas*, los mismos de base desarrollista, consideran a la integración y la política regional como espacios para el acceso a mercados externos y funcional a la proyección de la industria nacional (Saraiva, 2010) en la búsqueda de un mercado ampliado. Esta postura también es apoyada por el sector empresarial y por otras dependencias burocráticas vinculadas a los sectores productivos.

Dicha autora, también señala que el gobierno de Lula quebró la tradición de mantener el diseño de la política exterior exclusivamente en los confines de Itamaraty, incluyendo a Marco Aurelio Garcia por entonces Secretario de Relaciones Internacionales del PT como su asesor presidencial para asuntos internacionales. Con él, muchas de las ideas del partido comenzaron a ganar terreno al interior del gobierno. La relación de Brasil con los países de la

<sup>1</sup> De tipo *formación de capital*, creación de un nuevo emprendimiento productivo o ampliación de uno ya existente, o vía *fusiones o adquisiciones*, a través de la compra accionaria.

región debe, según los *progresistas*<sup>2</sup> estar basada en solidaridad en el sentido de asumir costos para la consolidación de procesos transformadores y democráticos que puedan dejar atrás los daños de las políticas neoliberales<sup>3</sup>.

Un aspecto se debe dejar en claro. La política de solidaridad parte desde un fundamento moral, pero también estratégico. El éxito de Brasil en el escenario internacional está estrechamente ligado, según este grupo, al devenir de la región, de su contexto contiguo. La inserción de Brasil debe partir desde un polo de poder regional, donde Brasil tiene que ejercer un liderazgo benevolente para poder reducir ciertas asimetrías con los demás países de la región. En palabras del propio Marco Aurelio Garcia “*existe una solidaridad mayor de Brasil con los vecinos. No queremos que el país sea una isla de prosperidad en medio de un región llena de miseria, tenemos que ayudarlos... queremos asociar el destino del desarrollo brasileño al del conjunto de la región*”<sup>4</sup>

El rol activo del partido de gobierno forma parte de la “politización” de la política exterior iniciada en 2003. Según Motta Veiga y Polónia Rios (2010) la politización junto con el cambio de una política económica internacional defensiva por otra ofensiva – debido entre otros factores a la aparición de un conjunto de empresas nacionales que se transnacionalizaron – produjo “el fin del consenso de Brasilia” marcando un nuevo rumbo en el accionar externo con respecto a gestiones anteriores.

En este marco, el avance de los capitales brasileños por Sudamérica fue ponderado tanto como vehiculizador del desarrollo nacional como un mecanismo que coopera con países que intentan salir del atraso económico y social forjando nuevos modelos de desarrollo. El dato sobresaliente es que hubo una valoración positiva del proceso de internacionalización tanto desde el sector *autonomista como progresista*, tanto como mecanismo de expansión del capital nacional como funcional a la mentada solidaridad.

Por ejemplo, el papel activo de Brasil en el desarrollo de una infraestructura sudamericana, a través de instancias regionales – iniciativa IIRSA/COSIPLAN- como por convenios bilaterales, permitió que firmas brasileñas (Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao) hayan triunfado en los procesos licitatorios debido a sus ventajas competitivas y por el respaldo financiero de un banco de la envergadura del BNDES. Asimismo, de acuerdo al propio Marco Aurelio (2011) uno de los retos que tiene la región para hacer explotar su enorme potencial en términos de recursos es apuntalar la integración física, motivo por el cual *Brasil trata de establecer las conexiones necesarias a través de un conjunto de inversiones y obras*.

## Países receptores, políticas nacionales y controversias con el capital brasileño

La condición de emisor-receptor de IED, en especial en América Latina, ha tenido una fuerte impronta Norte-Sur en relación al carácter asimétrico. Cabe recordar que desde la segunda mitad del siglo XX gran parte de las inversiones provienen desde los EEUU y Europa.

Si bien la literatura especializada pondera los beneficios que tiene la recepción de IED para las economías de los países receptores – en particular aquellos en vía de desarrollo, no es menor que muchas veces los capitales extranjeros colisionan con las políticas nacionales de los países receptores. En el caso del capital brasileño, su expansión en la región coincide con el surgimiento de gobiernos que han intentado – en menor y mayor medida – recuperar un rol

2 Para un caracterización de la corriente autonomista y progresista véase Saraiva (2009).

3 Según um informe del PT, “*toda política progressista e de esquerda deva necessariamente envolver um componente de solidariedade e identidade ideológica, a dimensão principal da integração, na atual etapa da história latino-americana... É sabido que os governos progressistas e de esquerda da região trilham o caminho do desenvolvimento e da integração, adotando diferentes estratégias e com diferentes velocidades. Logo, é preciso respeitar e conviver com as múltiplas estratégias nacionais; e implementar uma estratégia continental comum, de integração, democracia, desenvolvimento e paz*” (Pomar, 2009).

4 Declaraciones hechas en el Foro de la Fundación M.Botin, el día 3 de Octubre de 2008. Disponibles en [http://www.infolatam.com/entrada/brasil\\_ni\\_potencia\\_ni\\_liderazgo\\_afirma\\_m-17042.html](http://www.infolatam.com/entrada/brasil_ni_potencia_ni_liderazgo_afirma_m-17042.html)

activo del estado en la economía. En este sentido, la confrontación con el denominado “mercado” estuvo marcada en la búsqueda de márgenes de autonomía en las decisiones económicas para revertir los efectos de la experiencia neoliberal.

Como sostienen Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos (2008:335) la agenda planteada por el crecimiento de las inversiones brasileñas ha incorporado nuevos temas, pero de naturaleza particularmente sensible. En efecto, en ciertos casos las inversiones se localizan en sectores sensibles como la energía o servicios básicos, donde el potencial de conflicto con gobiernos de inclinaciones proteccionistas es significativo.

Desde el 2003 distintos gobiernos han tenido políticas e iniciativas que han “perjudicado” al capital brasileño. Como veremos a continuación, salvo el caso de Ecuador con Odebrecht<sup>5</sup>, la política de Brasil ha evitado la confrontación adoptando un enfoque contemplativo a pesar del “perjuicio” contra el capital nacional<sup>6</sup>.

La decisión de nacionalizar los hidrocarburos por parte del gobierno de Evo Morales en 2005 es el mayor ejemplo de lo sostenido. A pesar de los perjuicios económicos para Petrobrás, el gobierno de Lula<sup>7</sup> entendió que la estabilidad del reciente gobierno electo, en un marco de la profunda crisis política y social que vivía Bolivia, era vital para la estabilidad y supervivencia del gobierno de Evo. Haber truncado la política energética de Evo, eje de campaña del movimiento cocalero, hubiese significado un grave retroceso para el futuro de Bolivia.

Asimismo, el año pasado el gobierno de Morales decidió, debido a la gran resistencia de sectores indígenas, suspender de forma temporaria la construcción de la ruta Villa Tunari-San Ignacio de Mojos, cuyo trazado pretende atravesar por la mitad el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS). La obra estaba a cargo de la empresa brasileña OAS y con financiamiento del BNDES. A pesar de los intereses brasileños en juego, Dilma Rousseff se comprometió a respetar la decisión<sup>8</sup> del gobierno Boliviano sobre el tema.

Recientemente, el electo gobierno de Ollanta Humalla en Perú decidió modificar la política minera del país andino, avanzando sobre una de las promesas de campaña. La promulgación de tres leyes que modifican la ley de regalías mineras intenta retener parte de la renta minera e ir modificando los enormes beneficios que tenían varias empresas extranjeras, incluida la brasileña Vale do Rio Doce. El objetivo del gobierno es direccionar parte de esos ingresos para políticas sociales. En el marco de su asunción, la mandataria brasileña se comprometió a apoyar “el desarrollo con inclusión social” que aspira Humalla.

Por último, las últimas medidas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina – sistema de declaración jurada anticipada de importaciones y las nuevas exigencias de capital que dispuso el Banco Central – han afectado los intereses de varias empresas brasileñas.

La nueva disposición en lo relativo a la política comercial ameritó que el presidente de la FIESP, Federación de empresarios de San Pablo, visite Argentina para reunirse con funcionarios de nuestro país para evitar el perjuicio

5 En 2008, el gobierno de Correa decidió interponer una demanda a la Cámara Internacional de Comercio, más precisamente a su Corte Internacional de Arbitraje, y no pagar una cuota del crédito otorgado por el Banco Nacional Desarrollo Económico y Social (BNDES) al Estado ecuatoriano para la realización de dicho proyecto. El canciller Amorim decidió llamar a consultas al embajador brasileño en Quito, congelando prácticamente las relaciones diplomáticas. Después de varias semanas de negociaciones, Correa pagó la cuota vencida por 243 millones de dólares, situación que distendió las tensiones producidas.

6 La internacionalización no implica “desnacionalización” del capital, el mismo sigue teniendo una base territorial (por la casa matriz o por la distribución accionaria) que lo identifica con una nacionalidad.

7 El propio Lula sostuvo en el marco de la controversia “Brasil es el mayor país de Suramérica, por eso, recae en las espaldas de Brasil la responsabilidad de tomar en cuenta las asimetrías existentes en nuestra relación en Suramérica [...] tenemos la obligación de ayudar a los países más pobres a tener una relación con nosotros en que las ventajas puedan ser de ellos [...] tenemos que ser generosos en las negociaciones y que una buena relación comercial no es aquella en que yo vendo 1.000 y compro diez, pero sí aquella en que yo vendo 1.000 y compro 900 o vendo 900 y compro 1.000, para que haya un cierto equilibrio entre los países”. Lula defiende las “soberanías” de Venezuela y de Bolivia”, Portal Infolatam, del día 7/12/07. Disponible en <http://www.infolatam.com/entrada.jsp?id=6293>

8 “Dilma Rousseff aseguró a Evo que Brasil respetará cualquier decisión sobre la carretera por el TIPNIS”, en Diario la Razón de Bolivia, 3/12/2011. Disponible en <http://www2.la-razon.com/version.php?ArticleId=142271&EditionId=2734>

para empresas brasileñas en la Argentina. Además, el dirigente se reunió embajada de Brasil en Buenos Aires con un grupo de empresarios para analizar las medidas de control de importaciones en las cuales participaron representantes de Praxair Argentina, Petrobras Argentina, Loma Negra, Weg Argentina, Banco Itaú Argentina, Banco do Brasil, Vicunha, Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez y Banco Patagonia<sup>9</sup>

Dichas empresas han realizado múltiples inversiones en la Argentina en los últimos años, en el marco de las estrategias globales de las firmas. El desempeño de las filiales muchas veces está asociado a la integración productiva, motivo por el cual la importación de bienes e insumos resulta indispensable.

A su vez, el Banco Patagonia -gestionado desde 2010 por el Banco do Brasil dado la adquisición de 51% del paquete accionario- tuvo que suspender la repatriación de utilidades por 306 millones de dólares a su casa matriz debido a las nuevas disposiciones del Banco Central.

El malestar empresario llevó a que el ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel dijera que “la Argentina ha sido un problema permanente para Brasil”. Paralelamente, la Secretaria de Comercio Exterior Tatiana Prazeres sostuvo que Brasil evalúa demandar a Argentina en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

Como contrapunto, en una entrevista que le realizó el diario argentino Página 12<sup>10</sup>, Marco Aurelio García, asesor presidencial sobre asuntos internacionales, sostuvo que la “Para Brasil la Argentina es un problema bueno”. Estas palabras vuelven a evidenciar la llamada “paciencia estratégica” sostenida desde distintos sectores, incluidos el PT. Esta visión argumenta que Brasil no puede pensarse como global player si no desarrolla una alianza estratégica con la Argentina donde se negocien aspectos sensibles excluyendo la pretensión de obtener ganancias absolutas.

## Conclusiones

La expansión Investimentos Brasileiros Diretos en la región evidenció como ningún otro aspecto las tensiones y dilemas de la política exterior sudamericana de los gobiernos de Lula y el actual de Dilma. Ciertas políticas nacionales de los países receptores dejaron entrever que el carácter instrumental de la política exterior en función del desarrollo económico y del interés nacional – promoción y defensa de los actores económicos de Brasil- colisionó con la impronta externa del partido de gobierno en lo que respecta a la denominada política de “solidaridad regional”

Los casos expuestos muestran que ante el surgimiento de políticas nacionales que afectaron al capital brasileño, ha predominado la tesis de la solidaridad regional, entendida esta desde su carácter estratégico más que moral. La proyección internacional de Brasil está estrechamente atada al devenir regional. La consecución de dicho devenir – entendido como proyectos políticos nacionales de desarrollo con inclusión social – puede afectar coyunturalmente los intereses privados de empresas brasileñas.

Dicho de otra manera, el accionar de la política exterior parece haber concebido que entorpecer la transferencia de recursos provenientes de la explotación de sus recursos naturales del sector privado al público (Bolivia-Perú) o el proyecto de reindustrialización de Argentina por la defensa de intereses particulares atenta contra la estrategia de inserción internacional de convertir al gigante sudamericano con un jugador global.

En definitiva, la internacionalización de capitales brasileños vía IED ejemplifica y señala que la consolidación de Brasil como una potencia en asenso trae y traerá consigo múltiples tensiones y disyuntivas para la política exterior de Brasil.

9 “El Gobierno se comprometió a no perjudicar el comercio con Brasil”, Diario Clarín, 2/2/2012. Disponible en [http://www.ieco.clarin.com/economia/Fiesp-reunion-Lorenzino-positiva\\_0\\_638936303.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/Fiesp-reunion-Lorenzino-positiva_0_638936303.html)

10 “Para Brasil la Argentina es un problema bueno”, Diario Página 12, 30/01/2012. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-186527-2012-01-30.html>



## Bibliografia

- ACTIS, Esteban (2011), “*Las transformaciones del sistema global de Inversión Extranjera Directa en la primera década del siglo XXI: El caso brasileño*”, Revista Estudios Internacionales de la Complutense, Madrid, vol. 14, nº 2, pp. 11-28.
- AMORIM, Celso (2010), *A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral*, Rev. Bras. Polít. Int, Nº 53 (special edition), pp. 214-240.
- BOUZAS, R; MOTTA VEIGA, P; RÍOS, S (2008), *Crisis y perspectiva de la integración en América del Sur*, en Ricardo Lagos (comp.), “*América Latina ¿integración o fragmentación?*”, Editorial Edhasa, Bs. As.
- CERVO, Amado (2010), *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, Nº 20, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.
- CERVO, Amado L., (2008), *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva.
- CNI (2007), *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul. Investimento directo no Brasil*, Unidade de Negociações Internacionais – NEGINT, Brasília.
- HIRST, M. y REGINA SOARES DE LIMA, M. (2006). *Brazil as an Intermediate State and Regional power*, *International Affairs*, Vol. 82, Nº 1.
- ITAMARATY (2011), *Balanço de Política Externa 2003/2010*. Disponible em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.
- LAFER, Celso (2002), *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- MOTTA VEIGA, P. y POLÓNIA RÍOS, S. (2010), *A política externa brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília”?*, Breves CIDENDES, Agosto.
- POMAR, Valter (2009), *A política externa do Brasil – Parte II*, Documento de la secretaria de Relaciones Internacionales del PT. Disponible en [http://www.pt.org.br/secretaria\\_noticias/view/a\\_politica\\_externa\\_do\\_brasil\\_parte\\_ii](http://www.pt.org.br/secretaria_noticias/view/a_politica_externa_do_brasil_parte_ii).
- SARAIVA, Miriam (2009), “*Política externa brasileira: crenças na formulação e pragmatismo nas ações*”, Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe.
- SARAIVA, Miriam (2010), *Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul*, Rev. Bras. Polít. Int., Nº 53 (special edition), pp. 151-168.

## Resumo

A expansão do capital brasileira na América do Sul criou dilemas para a política externa do governo de Lula – Dilma devido a tensão entre desenvolvimento e solidariedade como eixos de ligação externa.

## Abstract

The expansion of Brazilian capitals into South America has created dilemmas to the foreign policy of the Government of Lula – Dilma due to the tension between development and solidarity as axes of external linking.

**Palavras chave:** Desenvolvimento e solidariedade; Política externa Sul-americana do Brasil; internacionalização do capital.

**Key words:** Development and solidarity; South America Foreign policy of Brazil; internationalization of capitals.

Recebido em 27/02/2012

Aprovado em 20/04/2012